



# Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité

David Guéranger

## ► To cite this version:

David Guéranger. Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : L'exemple de la loi ATR. Politiques et Management public, Institut de management public, 2000, 18 (3), pp.121-134. <halshs-00370414>

**HAL Id: halshs-00370414**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00370414>**

Submitted on 24 Mar 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR

(David GUERANGER - RIVES / ENTPE)

(in Politiques et Management Public, volume 18, n°3, septembre 2000, pp. 121-134)

La décennie passée aura très nettement vu se multiplier les tentatives de réforme centrées directement sur les mécanismes de recomposition territoriale. Si les lois de ce type ne datent pas d'hier, les exemples les plus récents (loi ATR (1992), loi « Pasqua » (1995), loi « Voynet » (1999), loi « Chevènement » (1999)) témoignent toutefois d'une accélération de ce mouvement de réforme, et de préoccupations apparemment plus insistantes sur ces questions d'adaptation des territoires institutionnels. Ce phénomène peut alors s'interpréter de différentes manières.

On peut tout d'abord invoquer l'influence d'un contexte marqué par la construction européenne et l'« après décentralisation ». Il s'agit en quelques sortes de rappeler que la comparaison avec nos voisins européens ainsi que l'exercice effectif des compétences décentralisées posent, aujourd'hui de façon plus pressante encore, le problème de « l'émiettement » communal en France. Cette idée reprend en vérité deux arguments centraux et récurrents du discours de justification utilisé sur ces questions depuis fort longtemps déjà par le législateur<sup>1</sup>. Ce dernier point nous invite donc à dépasser l'argument contextuel pour rechercher une explication plutôt structurelle du phénomène.

Dans une perspective différente, la réforme de l'intercommunalité peut illustrer l'une des quelques *contradictions* de notre *édifice* institutionnel<sup>2</sup> : malgré l'accord sur la nécessité d'une refonte de la carte intercommunale, toute nouvelle tentative se heurte à une certaine résistance - ou « rugosité » - du local. Ce phénomène se traduit dans la mise en œuvre locale, comme en témoignent les nombreux réajustements qui ont suivi les lois les plus récentes<sup>3</sup>. Mais il s'opère également sur la scène nationale, au stade de la formulation même des lois. Sur ce point, Daniel Gaxie souligne en effet que les « *institutions sont davantage le produit des luttes que des politiques institutionnelles. Ce n'est que dans la mesure où ces politiques s'appuient sur la logique des luttes qu'elles peuvent trouver une efficacité proprement institutionnelle* »<sup>4</sup>. En nous glissant dans cette dernière perspective, il nous semble légitime de rechercher dans la genèse de la politique elle-même les raisons de cet apparent « bégaïement ». Existe-t-il des mécanismes qui, au sein du processus d'élaboration, façonnent ou rigidifient tout projet de réforme de l'intercommunalité ? De quelles logiques ces mécanismes sont-ils alors porteurs ?

Sur ce type de questions, la genèse de la loi ATR peut constituer un exemple intéressant à plus d'un titre. D'une part, il s'agit de la première grande réforme de

---

<sup>1</sup> Sur cette lecture, on pourra se reporter à l'analyse que fait Maurice Bourjol sur l'exemple de la loi ATR (Bourjol 1994).

<sup>2</sup> Nous reprenons ici les lignes et la terminologie du projet scientifique formulé par Daniel Gaxie (Gaxie 1997).

<sup>3</sup> Voir par exemple les modifications apportées à la loi ATR dans la loi du 29 janvier 1993 et dans la loi de Finances de 1993, ou encore, pour la loi Chevènement, dans la loi du 28 décembre 1999 et loi de finances rectificatives pour 1999.

<sup>4</sup> D. Gaxie, *op. cit.*, p. 21.

l'intercommunalité élaborée après les lois de décentralisation. Certains la considéraient même à l'époque comme le « deuxième acte » de cette grande réforme de notre administration locale<sup>5</sup>. D'autre part, la loi a eu des conséquences non négligeables sur le paysage intercommunal local. Outre la vague de création des districts qui a anticipé sur le contenu du texte, bon nombre de communautés de communes ont vu le jour suite à son vote définitif<sup>6</sup>, marquant ainsi une évolution très significative de l'intercommunalité à fiscalité propre. Enfin, cette loi offre de nombreuses similitudes (apparentes) avec le texte de Jean-Pierre Chevènement. En effet, ce dernier affiche également la volonté de simplifier la carte de coopération intercommunale, et il l'inscrit dans une dynamique de réforme plus large<sup>7</sup>, sensée notamment « *affirmer nettement le rôle directeur de l'Etat* »<sup>8</sup>. L'exemple de la loi ATR peut ainsi permettre une mise en perspective intéressante avec les enjeux les plus récents.

En définitive, nous nous proposons de revenir sur la genèse de la loi du 6 février 1992, afin de formuler ensuite quelques pistes de réflexion. Elles sont au nombre de trois. Dans un contexte marqué par une extrême fragmentation des intérêts locaux, les élites urbaines semblent seules réussir à faire valoir leurs intérêts. Pour autant, quelques éléments doivent (devaient ?) selon nous nuancer quelque peu cette situation de monopole. Mais cette configuration des intérêts nous semble finalement entretenir une logique qui occulte ces situations de blocage et nuit finalement aux dynamiques de la réforme.

### ***Une origine administrative***

Recherchant les origines de la loi ATR, la nécessité d'une législation nouvelle en matière de coopération intercommunale apparaît dix années plus tôt, dans les lois de décentralisation. L'article premier de la loi du 2 mars 1982 envisage, entre autres mesures, de nouvelles modalités de coopération entre les communes, ainsi qu'un développement de la participation des citoyens à la vie locale. L'idée d'une réforme renvoie même à des perceptions beaucoup plus anciennes qu'on pourrait faire remonter par exemple jusqu'au « projet Fouchet » de 1968 visant la fusion et le regroupement de communes<sup>9</sup>.

Concrètement, la rédaction des premières moutures de l'avant-projet de la future loi ATR est réalisée au sein de la DGCL. A la base, c'est un rapport d'une trentaine de pages daté de juillet 1988 qui dresse un premier bilan de l'intercommunalité sous le régime de la décentralisation. La paternité inavouée de ce texte revient pour l'essentiel au rapport *Vivre Ensemble* (Guichard, 1976) dont bon nombre d'idées vont être reprises : le *Schéma Départemental de Coopération*, les *communautés de communes* et une conception modernisatrice de la coopération qu'on peut rapprocher de *l'intercommunalité de projet*. Les premières versions de l'avant-projet

---

<sup>5</sup> C'est ainsi qu'un des colloques organisé autour de cette loi avait pour titre « *La réforme de l'administration territoriale de la République : un deuxième souffle pour la décentralisation ?* ». Organisé par l'Institut de la Décentralisation, l'IEP de Bordeaux et le Conseil Général de la Gironde, ce colloque s'est tenu à Bordeaux les 21 et 22 juin 1990.

<sup>6</sup> Pour un bilan provisoire, on pourra se reporter à la contribution de Patrick Labia au colloque de Rennes des 24 et 25 février 1994 (Caillousse 1994).

<sup>7</sup> Lorsque le projet de loi est déposé sur les bureaux de l'Assemblée Nationale, il s'inscrit en effet dans un vaste mouvement de réforme. Outre le rapport sur la ville commandé par Martine Aubry, on peut noter la loi sur l'intervention économique des collectivités locales d'Emile Zuccarelli, la réforme de la taxe professionnelle annoncée par Dominique Strauss-Kahn, ou encore la loi sur le Développement et l'Aménagement du Territoire dont a héritée Dominique Voynet.

<sup>8</sup> *Le Monde*, 14/05/98, p. 13.

<sup>9</sup> Le « projet Fouchet » (n°812) fut abandonné suite à la dissolution de l'Assemblée Nationale en juin 1968.

y trouveront leur « *source intellectuelle* »<sup>10</sup>, tout en empruntant quelques références au *Rapport Barbier* (Barbier, 1987) déjà utilisé pour la « loi Galland »<sup>11</sup>.

L'administration procède ensuite par greffes successives, ajoutant aux dispositions sur la coopération intercommunale un chapitre consacré à la démocratie locale, chère à Pierre Joxe<sup>12</sup>, puis le futur titre I sur la déconcentration, dans le cadre du *renouveau du service public* entrepris par Michel Rocard. Pendant ces deux années de maturation, le texte reste donc au sein de l'appareil administratif. Même les cabinets ministériels sont tenus à l'écart du processus. Le profil du Directeur de l'époque - Conseiller technique au cabinet de Gaston Defferre en charge de la décentralisation et de la déconcentration de 1983 à 1984, Directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat aux Collectivités Locales en 1988, et également Conseiller technique de Pierre Joxe pendant 5 années - lui permet visiblement de s'affranchir de certains mécanismes traditionnels de régulation politique. Ainsi, un responsable du projet nous explique : « *Autant le titre I était plus sensible pour le cabinet car il y avait des stratégies de pouvoir entre administrations. Mais sur toute la première partie on a quand même eu pas mal de marge de manoeuvre pour lancer des ballons d'essai. (...) C'est quand même au niveau de la DGCL que ça s'est constitué* ».

Cette première phase donne donc naissance à un projet essentiellement administratif et d'influence technocratique marquée. Seul le Président de la République viendra parfois tempérer les inclinaisons jacobinistes que certains ministres voulaient donner au texte<sup>13</sup>. Cependant, un événement impromptu va forcer son passage dans l'espace public, et obliger ainsi le Gouvernement à entamer, prématurément, une concertation élargie.

### ***D'une concertation d'affichage...***

C'est une fuite, liée semble-t-il aux enjeux de pouvoir au sein de l'administration portés par le titre I, qui vient bouleverser l'élaboration du projet. Suite à cet événement, les associations d'élus partent à l'assaut du texte et des tendances jacobines qu'il affiche. L'avant-projet témoigne en effet de velléités d'intégration assez fortes, pour l'essentiel en milieu urbain : création dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants de communautés urbaines, structures dotées d'une taxe professionnelle d'agglomération ; une commission présidée par le Préfet définit un Schéma Départemental de création des communautés de communes ; dans chaque cas, les communes doivent se prononcer à la majorité qualifiée dans des délais très courts (respectivement trois et deux mois).

L'Association des Maires de France (AMF) est alors la première à réagir, et son 72ème Congrès sonne comme un avertissement très net à Pierre Joxe. Le discours de Michel Giraud, réélu Président avec 60% des voix, est sans équivoque : « *Toute tentative recentralisatrice, tout réflexe jacobin seraient une grave erreur. Un pays ne peut, sous peine de rejet, contrarier le cours de l'histoire. Il ne peut, sous peine de*

---

<sup>10</sup> Pour reprendre les termes du Directeur Général des Collectivités Locales (DGCL).

<sup>11</sup> Loi n°88-13 du 5 janvier 1988, dite d'« amélioration de la décentralisation ».

<sup>12</sup> Voir par exemple son allocution sur la démocratisation de la vie locale lors du colloque *L'Etat : permanence et évolution*, Sénat - Association du corps préfectoral, Paris, 25/26 octobre 1990.

<sup>13</sup> Philippe Marchand, alors Ministre Délégué aux Collectivités Locales, nous relate que Jean-Pierre Chevènement - alors Ministre de la Défense - voyait dans ce projet de loi une opportunité pour calquer nos structures territoriales sur le modèle Allemand du Kreise. Ceci donna lieu à « *une mise au point assez sévère du Président de la République qui, lui, était très attaché au principe de la commune* ».

*déclin, s'opposer à l'évolution générale de la société qui exige une responsabilisation accrue des hommes et des groupes. Il ne peut aller à l'encontre de la détermination de ses élus à assumer pleinement leurs missions »*<sup>14</sup>. Suite au Congrès de l'AMF, d'autres élus locaux affichent fermement leur opposition : Jean Puech, Président de l'Association des Présidents de Conseils Généraux (APCG), et Jacques Blanc, Président de l'Association Nationale des Elus Régionaux (ANER), rappellent d'abord qu'ils n'ont pas été consultés par le Gouvernement. Puis, dès le début de l'année 1990, ces associations passent à l'acte, et réunissent au Sénat les présidents des formations parlementaires d'opposition. Cette initiative donnera lieu à un texte dénonçant « *tout projet qui conduirait à la création obligatoire ou directive de nouvelles structures d'administration territoriale* » et « *tout retour de la tutelle sous quelque forme que ce soit* »<sup>15</sup>. Le message au ministre est donc clair : il faut revoir la copie.

La DGCL va alors entamer un vaste processus de concertation que le ministre de l'Intérieur qualifiera publiquement de « *sans précédent* ». Mais cette démarche est aussi stratégique, et relève d'une logique multiple : répondant d'une part aux injonctions des élus locaux, elle permet d'autre part de légitimer la nécessité d'une réforme mais aussi d'anticiper les éventuelles critiques à venir. Sa portée s'avère toutefois réduite, et un chef de bureau à la DGCL admettra finalement : « *On en a un peu tenu compte, mais très peu parce que le texte a été peu modifié. Mais je dirais qu'en terme d'affichage, c'était une démarche obligatoire* ».

Le Président de République et le Premier Ministre tenteront eux-mêmes de redonner à l'avant-projet un nouvel élan. Le premier rappellera que la Décentralisation est inachevée, et qu'il y a « *certaines équilibres à réviser* » et « *certaines défauts qu'il convient de corriger* »<sup>16</sup>. Le second, dans son discours d'introduction au colloque de Rennes, insistera sur la nécessaire concertation : « *Ensemble, nous devons rechercher le meilleur pour une démocratie vivante, forte, efficace. Cela suppose une concertation confiante, qui n'exclut pas le débat, ni la fidélité à ses convictions.* »<sup>17</sup> Mais, une fois encore, la concertation arrive trop tard : le premier extrait de l'avant-projet ne sera diffusé que le dernier jour de ce colloque, sans qu'il ne soit effectivement discuté en séance.

### **... à une logique d'arrangements**

Le projet est ensuite déposé sur les bureaux de l'Assemblée Nationale<sup>18</sup>. Il passe alors aux mains des élus des Commissions parlementaires, notamment la Commission Spéciale de l'Assemblée Nationale présidée par M. Gérard Gouzes, et la Commission des Lois du Sénat présidée par M. Jacques Larché. Puis, dès le mois de mars 1991, débute l'examen parlementaire en séance publique. A la même période, Philippe Marchand (Conseiller Général et Conseiller Municipal) remplace Pierre Joxe Place Beauvaux, et Jean-Pierre Sueur (Maire d'Orléans et membre à ce titre de l'Association des Maires des Grandes Villes de France) devient Ministre délégué aux Collectivités Locales à la place de Jean-Michel Baylet. La nouvelle équipe gouvernementale ambitionne alors de dépasser les rivalités sur le fond du

---

<sup>14</sup> Cité par *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n°75, décembre 1989, p. 15.

<sup>15</sup> *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n°77, février 1990, p. 28.

<sup>16</sup> Allocation prononcée à Moulins dans le cadre du bicentenaire de la création des départements, 22 mars 1990.

<sup>17</sup> Discours d'introduction de Michel Rocard au colloque *Les nouvelles relations Etat Collectivités Locales*, Rennes, Avril 1990.

<sup>18</sup> Plusieurs parlementaires relèveront à ce sujet « l'indélicatesse » faite au Sénat, dans la mesure où ce dernier revendique généralement la primauté dans l'examen parlementaire des textes qui touchent très directement les collectivités locales.

texte, ainsi qu'une majorité socialiste très relative à l'Assemblée Nationale. La négociation continue donc avec les grandes formations parlementaires ainsi que les associations d'élus, et il s'écoulera presque une année entre le premier examen et le vote définitif.

Durant cette période, la légitimité revendiquée par les élites urbaines en matière d'intercommunalité leur permet d'accéder aux sphères de la décision et de contribuer collectivement aux modifications qui sont apportées. Ainsi, l'Association des Districts de France et l'Association des Présidents de Communauté Urbaine (épaulées par l'Association des Maires des Grandes Villes de France) font valoir leur légitimité sur les questions intercommunales, et défendent leurs intérêts en revendiquant le droit aux mêmes avantages fiscaux que les nouveaux établissements<sup>19</sup>. On comprend tout d'abord que ces revendications, portées par des personnalités politiques de premier rang<sup>20</sup>, pèsent d'un certain poids dans les négociations. Plus concrètement, le texte subira des inflexions très nettes dans le sens de ces intérêts. Par exemple, la communauté de ville est initialement la formule devant être généralisée dans les agglomérations, ce que contestent l'ADF et le PS. A l'issue de la concertation interministérielle, les communautés urbaines et les districts n'ont plus l'obligation de se transformer. Puis, à l'issue des travaux de la Commission Spéciale, le régime fiscal des communautés de ville peut finalement être étendu à ces anciennes formes de coopération.

Certains amendements poursuivront des intérêts plus individuels. Ainsi, un alinéa autorise la création « *à titre exceptionnel et temporaire, dans les mêmes conditions que pour un ouvrage d'art* » d'une redevance « *pour l'usage de la route expresse nouvelle qui complètera, à l'ouest, le boulevard périphérique de l'agglomération lyonnaise* », à la grande satisfaction du maire de la ville. De même, une disposition rétablie en première lecture précise que « *la communauté urbaine peut attribuer des fonds de concours aux communes membres* », ce qui permet à MM. Mauroy et Noir de faire financer l'Orchestre National de Lille et l'Opéra de Lyon par leurs communautés urbaines respectives (décision annulée par le tribunal administratif)<sup>21</sup>.

D'autres personnalités politiques, également bien situées sur l'échiquier des négociations, pourront, à l'instar du Rapporteur de la Commission Spéciale, amender le texte dans un sens plus favorable. Ce dernier, député-maire de Saint-Dié-les-Vosges, déposera par exemple quelques amendements visant à réduire de 30 000 à 20 000 habitants les seuils de population nécessaires à la création d'une communauté de ville ou encore à la perception du versement transport. Rappelons que la commune de Saint-Dié-les-Vosges appartient alors à un établissement de coopération dont la population se situe entre 20 000 et 30 000 habitants.

Outre ces avantages particuliers, quelques compromis seront trouvés sur le fond du texte : les dispositions sur la Commission Départementale de Coopération Intercommunale ou sur la Dotation de Développement Rural en sont de bons exemples. Mais ils ne suffiront pas à dépasser les clivages partisans. Finalement, le vote n'obtient lors de ses passages à l'Assemblée Nationale qu'une majorité très faible : une voix en première lecture, deux voix en deuxième lecture, et une vingtaine de voix en lecture définitive<sup>22</sup>. Le texte de loi doit ainsi son salut à la longueur des

---

<sup>19</sup> A savoir le remboursement accéléré de la TVA et la Taxe Professionnelle de Zone.

<sup>20</sup> Citons pour mémoire Jacques Chaban-Delmas, Pierre Mauroy, Michel Noir ou Catherine Trautmann.

<sup>21</sup> Voir à ce sujet l'article « Marchandages » in *Le Monde*, 1-2 décembre 1991, p. 8.

<sup>22</sup> On pourra se reporter sur cette question à la contribution de Rémy Le Saout dans son ouvrage collectif (Le Saout, 1997).

débats et aux nombreux arrangements trouvés avec quelques députés - les élus d'Outre-mer notamment - plutôt qu'à un consensus établi sur le fond. C'est un peu le sens du surnom qu'un Conseiller Technique d'un cabinet ministériel donne aux membres du Gouvernement qui ont mené cette négociation, lorsqu'il les appelle « *les V.R.P. des communautés de communes* ».

### ***La fragmentation des intérêts locaux***

On constate finalement que les pressions exercées par les élus locaux visent généralement moins à négocier en position de force avec le Gouvernement qu'à arracher des subventions ou des avantages particuliers à l'Etat. Ceci peut s'expliquer - en partie - par la longue liste des associations d'élus qui témoigne d'une fragmentation très forte des points de vue, autant en milieu rural qu'en milieu urbain d'ailleurs. Aux associations déjà évoquées plus haut, on peut ajouter la Fédération Nationale des Maire Ruraux, l'Association des Petites Villes de France, la Fédération des Maires des Villes Moyennes ou encore l'Association des Maires des Villes de Banlieue, sans compter les relais partisans locaux tels que l'Association Nationale pour la Démocratie Locale (anciennement Association Nationale des Elus Locaux R.P.R. et Sympathisants) ou la Fédération Nationale des Elus Socialistes et Républicains. Cette densité des représentations nationales multiplie et divise les intérêts locaux, et, partant, complexifie le travail de légitimation à effectuer par le local d'un côté, et l'intégration de ces divers intérêts par le législateur de l'autre. Dans ces conditions, l'accès aux sphères de la décision reste réservé à quelques coalitions seulement, et ce sont pour l'essentiel les grands « notables » urbains qui réussissent à bouleverser quelque peu l'économie générale du projet de loi.

A l'inverse, le texte subit de nombreuses modifications à la marge durant l'examen parlementaire. Ce schéma, qui n'est pas propre à la loi ATR (Robert-Diard, 1996), conduit plusieurs parlementaires à défendre l'intérêt de leur collectivité au détriment de toute autre logique, y compris partisane. Faisant le bilan de ce type de négociations, un fonctionnaire de la DGCL explique comme pour le justifier : « *Si on a perdu beaucoup de cohérence (...), le texte y a gagné sa survie politique* ». Mais si la démarche apparaît rétrospectivement indispensable au salut du texte, elle questionne les principes de fonctionnement en œuvre. En effet, dans un contexte de morcellement des divers intérêts en présence qui reflète probablement l'extrême diversité des situations locales, le travail parlementaire semble plus volontiers répondre aux stimuli de quelques intérêts particuliers qu'aux revendications de différentes coalitions nationales. Ce constat relativise quelque peu les ambitions de représentativité affichées par l'Assemblée Nationale, et questionne plus généralement la dimension proprement politique du travail parlementaire. Cette dernière idée alimente ainsi un débat déjà ouvert par Marc Abélès lorsqu'il analyse le fonctionnement de l'Assemblée Nationale et relève le passage « *de la démocratie d'opinion à la démocratie de négociation* » (Abélès 2000, p. 252)<sup>23</sup>. Plus concrètement, cette idée questionne aussi la possibilité d'une réforme de l'architecture territoriale, fort complexe dans notre pays. La simplification de la coopération intercommunale revêt à ce titre un double enjeu : elle doit certes clarifier les situations locales, mais aussi permettre la réorganisation incidente des intérêts au niveau national.

---

<sup>23</sup> Cette idée renvoie également à des travaux analogues et plus anciens sur le Parlement Européen : M. Abélès, *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

Sur ce point, la loi du 12 juillet 1999 apporte quelques éléments de réponse. Centrée plus spécifiquement sur l'intercommunalité en milieu urbain, celle-ci circonscrit le champ d'application de la réforme et, partant, limite les effets centrifuges des intérêts mobilisés. Elle propose également une harmonisation juridique des dispositions institutionnelles, financières et fiscales propres à l'ensemble des EPCI. Toutefois, la terminologie commune ne peut occulter l'extrême hétérogénéité de chaque catégorie. C'est ainsi que la loi définit, pour les communautés d'agglomération par exemple, de nombreuses distinctions selon la date de création, ou selon qu'elles résultent de la transformation d'un EPCI plus ancien. Un amendement - alors contesté par le Gouvernement - a même supprimé *a posteriori* le principe de spécialisation fiscale pour les communautés nouvellement créées<sup>24</sup>.

Enfin, ces processus questionnent l'efficacité du travail législatif, qu'il s'agisse des travaux préparatoires de l'administration ou encore du dispositif parlementaire. A lui seul, l'examen par les deux chambres aura duré presque deux années. Le résultat final est un texte tentaculaire de vingt pages, comptant pas moins de 135 articles. Outre l'absentéisme important causé par de si longs débats, les conséquences de la loi méritent également qu'on s'y attarde. En effet, si les communautés de communes ont connu un essor important, on ne compte en revanche que quatre communautés de ville en 1996 (source DGCL). Ce dernier résultat remet sérieusement en question le travail de rédaction : non seulement l'intercommunalité en milieu urbain constituait initialement l'axe majeur de la réforme, mais les élus urbains semblent de plus avoir été les plus à même d'infléchir le texte. Plus encore, il faudra introduire une modification dans une loi ultérieure<sup>25</sup> pour permettre à Marseille d'opter pour le régime des communautés de communes. A l'heure où l'inflation des normes juridiques pose de sérieuses questions, dans le domaine de la fiscalité locale par exemple, de tels constats mettent en évidence la nécessité d'une évaluation plus fine de ce type de politiques.

### ***Des limites au « néo-corporatisme urbain » ?***

Notre exemple peut également apporter un éclairage différent dans les débats sur la structuration des pouvoirs locaux en France. Succédant à la vision d'un système politico-administratif local caractérisé par les relations entre services déconcentrés de l'Etat et les élus (Grémion, 1976 ; Mabileau, 1991), certains chercheurs ont préféré l'idée d'une position spécifique des systèmes urbains, liée notamment aux pouvoirs politiques et économiques qui s'y concentrent (Le Galès, 1995). Si l'exemple qui précède réserve effectivement une place particulière aux « notables » urbains sur la scène nationale, deux éléments nous semblent devoir nuancer leur importance.

Tout d'abord, l'ensemble du travail parlementaire montre comment se construit un consensus sur le fond alors que se maintient une opposition sur la forme. Certes, le débat sur l'intercommunalité structure le champ politique, par référence aux positions sur les questions de solidarité, de péréquation, de redistribution des richesses, etc. Mais ces frontières semblent disparaître lorsque le contexte ou les enjeux le nécessitent (Gaxie, 1997). Dans le cas qui nous intéresse, les commissaires

---

<sup>24</sup> Nous avons proposé une analyse plus détaillée dans un article consacré à la loi du 12 juillet 1999 : D.Guéranget, « De la loi ATR à la loi Chevènement : premiers éléments pour une analyse comparative » in *Montagnes Méditerranéennes*, n°9, 1999.

<sup>25</sup> Loi n°93-122 du 29 janvier 1993.



dégagent un consensus sur les principes de la réforme : relance qualitative de l'intercommunalité, pas de création autoritaire d'EPCI et une intercommunalité motivée par un projet de territoire. Comme l'explique René Dosièrre, Président de la Commission Spéciale : « *C'est le genre de texte, sur les collectivités locales, où l'on peut essayer d'avoir des accords parce que les oppositions ne sont pas des oppositions partisans.* » Un député d'opposition ira jusqu'à parler des « *majorités d'idées clandestines* », voire même du « *lien de sympathie parmi des gens qui ont pris l'habitude de travailler ensemble* ». Ce consensus ne résiste toutefois pas au vote final. Invoquant la nécessité de se ressouder, la discipline de groupe ou encore le début des campagnes régionales et cantonales, l'opposition se retranche derrière une attitude plutôt partisane. La raison essentielle de ce retournement tient au contexte et peut se résumer de la façon suivante : « *Certains centristes ne cachaient pas qu'après les deux premiers succès du Gouvernement sur la D.G.F. et la Corse, les enchères pour ce troisième texte important seraient élevées. D'où le décalage entre le vote négatif final de toute l'opposition et l'atmosphère de compréhension, de concertation et même à certains moments de complicité entre les élus de droite, du centre, le Gouvernement et la majorité, qui a prévalu durant une bonne partie des débats* »<sup>26</sup>. La variable partisane est donc un critère qui, en raison notamment du contexte, peut s'avérer finalement déterminant.

D'autre part, on ne saurait oublier le rôle prépondérant joué par l'administration. C'est sur la base d'un rapport administratif, sous l'impulsion d'un haut fonctionnaire de l'Etat et par le travail d'un service de l'Etat que va naître le projet de loi ATR. On ne saurait oublier non plus que si le Ministère de l'Intérieur entame prématurément la concertation avec les élus locaux, c'est à cause d'une fuite malveillante, mais sans pour autant modifier profondément le texte. Cette image originelle marquera très fortement la loi, à tel point que, longtemps après le vote définitif, certains députés critiqueront, à l'instar de Robert Poujade<sup>27</sup>, « *un texte consensuel fabriqué à coups d'improvisations pragmatiques, sur une origine d'improvisation technocratique* », et qui par conséquent, « *n'a aucune chance d'être une grande loi de la République dans l'esprit dans lequel il a été conçu* ». Les conséquences de l'incident diplomatique initial ne sont donc pas négligeables, et la loi ATR, stigmatisée par l'absence de concertation initiale et la personnalité du ministre de l'Intérieur, en gardera la marque. Ainsi, une lecture rapide de la loi ATR pourrait laisser croire que, à l'image du Préfet au sein de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale, l'Etat n'est plus ni le *juge*, ni même le *notaire*, mais le *greffier* de l'action publique locale. Ce serait oublier que, au sein de cette Commission aussi bien que pour légiférer sur le local, il a conservé un rôle d'impulsion et de mise en forme déterminants.

Sur ce point particulier, la dernière loi offre peut-être les signes d'un début de changement. A la différence de la loi ATR, le projet de loi « Chevènement » prolonge beaucoup plus directement les réflexions des élus urbains. En effet, ce dernier projet reprend, dès le départ, les propositions sur les modalités de coopération contenues dans le rapport sur la ville commandé par Martine Aubry (Sueur 1998). Plus encore, Jean-Pierre Sueur, Maire d'Orléans mais aussi membre de l'AMGVF, reprend dans ce rapport bon nombre de propositions élaborées quatre années plus tôt par

---

<sup>26</sup> Pierre Servient, *Le Monde*, 10 avril 1991, p. 11.

<sup>27</sup> Député de la Côte d'Or et membre de la Commission Spéciale.

l'AMGVF et contenues dans un ouvrage intitulé « Mon pays, c'est la ville »<sup>28</sup>. Ce constat vient donc attester une nouvelle fois du pouvoir important détenu par les élus des villes dans le processus de réforme. Mais il relativise également la part d'initiative que nous accordions à l'Etat par l'analyse de la loi ATR.

### ***Les enjeux d'un débat renouvelé***

Notre dernière remarque revient finalement sur le questionnement initial. Pourquoi cette récurrence du débat sur le « trop de communes » en France ? Comment expliquer l'insistance avec laquelle les gouvernements successifs de ces dernières années ont essayé de réformer l'intercommunalité, si bien que tout projet nouveau ressemble désormais à un exercice de style imposé ? L'analyse précédente nous incite à rechercher des éléments de réponse dans la nature de notre édifice institutionnel. Nous avons tenté de dégager, en outre, quelques unes des logiques et des contradictions qui président à son fonctionnement. Cependant, à défaut d'une analyse enrichie par la comparaison rigoureuse avec un exemple plus récent, nous souhaitons inverser le questionnement et nous pencher finalement non plus sur les raisons mais plutôt sur les conséquences de ce débat devenu presque rituel.

On peut tout d'abord souligner la manière quasi-absolutiste dont ce type de projet s'accapare régulièrement l'espace des débats, dès lors qu'on aborde l'éventualité d'une réforme de notre administration locale. Plus encore, le « rêve » de l'optimum dimensionnel (Mény, 1990) focalise les questions sur l'outillage institutionnel, et notamment sa composante territoriale. Ceci occulte dès lors un certain nombre d'autres enjeux au moins aussi cruciaux (la fiscalité locale ou le cumul des mandats par exemple) qui affectent pourtant en profondeur le fonctionnement et l'équilibre de notre système local. En d'autres termes, la réforme de la coopération intercommunale tend à se focaliser sur une réforme des institutions et des modalités de coopération, alors que certains blocages doivent être recherchés ailleurs.

En outre, la permanence du discours sur le morcellement communal conforte l'action de l'Etat dans ce domaine. L'organisation d'une consultation et la participation au débat contribuent en effet à légitimer la nécessité d'une réforme, à la manière de la concertation d'affichage de la loi ATR. Au-delà même, cette persistance du débat valorise la place du pouvoir central en nous obligeant à revenir régulièrement sur ses tentatives répétées de réformer l'intercommunalité. C'est finalement constater - puis regretter - son incapacité à résoudre les termes d'un « problème » tout en lui reconnaissant simultanément la volonté de le faire. Pour ces raisons, ce débat récurrent entretient un climat intellectuel un peu stérile et une action publique parfois inefficace, voire avortée, qui dépasse tout juste l'accord sur la nécessité de la réforme. Mais en l'absence d'objectifs quantitatifs, l'Etat peut, à l'instar de la loi de 1971<sup>29</sup> (Dupuy, Thoenig, 1983), jouer le jeu de la réforme et en tirer parti quels que soient les résultats.

La loi ATR n'échappe pas à cette règle. Quelques années après son vote définitif, l'évaluation faite par nos interlocuteurs est, à quelques regrets près, largement positive. Un ancien DGCL la qualifie *a posteriori* de « deuxième souffle à la décentralisation » ou de « deuxième grand texte fondateur ». Certains spécialistes

---

<sup>28</sup> Dans cet ouvrage collectif publié en mai 1994 chez Grasset, l'AMGVF fait dix propositions en matière d'aménagement du territoire parmi lesquelles : augmenter les ressources des groupements de communes, expérimenter un nouveau type de collectivité : l'agglomération, élire les membres du conseil d'agglomération au suffrage universel direct ; créer une taxe professionnelle d'agglomération.

<sup>29</sup> Loi n°71-588 du 16 juillet 1971, dite « loi Marcellin ».

l'analysent même comme « *une chance, la dernière peut-être, de remettre un peu d'ordre dans l'ensemble d'un dispositif que le citoyen ne comprend plus et que le contribuable n'acceptera plus longtemps* »<sup>30</sup>. Une autre chance nous est toutefois donnée puisque la loi « Chevènement » vient, quelques années plus tard, amender le dispositif en essayant à nouveau de le simplifier, en faisant disparaître la formule des communautés de ville tout juste mise en place. Dans ce nouveau contexte, la multiplication des structures à Taxe Professionnelle Unique semble produire aujourd'hui des effets analogues au développement de la fiscalité propre en 1992, comme en témoignent les titres de quelques périodiques spécialisés<sup>31</sup>. Les élus eux-mêmes sont élogieux, à l'instar de Marc Censi (Président de l'ADCF, maire de Rodez, Président de la communauté d'agglomération du Grand Rodez) pour qui « *la loi Chevènement comporte en effet les ingrédients de la réussite* »<sup>32</sup>, ou encore de Pierre Mauroy (sénateur-maire et Président de la communauté urbaine de Lille) qui la considère comme une « *chance de la décentralisation* »<sup>33</sup>.

Dans cette perspective, la réforme de la coopération intercommunale ressemble très fortement à la « politique d'aménagement du territoire » analysée par Yves Déloye<sup>34</sup> : par ses tentatives réitérées et en l'absence d'une réelle évaluation des dispositions antérieures, elle permet d'entretenir et de renforcer l'apparente pertinence du « problème », en réactivant systématiquement les « chances » que cette politique donne aux communes. De ce point de vue, une analyse diachronique des croyances et des représentations qui motivent le législateur pourrait probablement permettre d'affiner cette hypothèse. En l'état, notre propos montre toutefois que la sortie de ce cercle vicieux dépend en partie de mécanismes inscrits dans notre édifice institutionnel. Ce changement éventuel tient non seulement aux capacités des intérêts locaux à formuler et à défendre de nouveaux enjeux, mais aussi à la capacité de l'Etat à intégrer ces revendications. Dans cette perspective, des transformations récentes survenues au sein des associations d'élus ont permis de développer une réelle capacité d'expertise et de dialogue avec les administrations, à l'instar de l'AMGVF ou de l'ADCF. Dans le contexte de fort morcellement des intérêts locaux, des développements analogues pour d'autres associations sont souhaitables. Mais peut-on imaginer qu'elles se structurent autour de groupements d'intérêts, communaux ou intercommunaux, mieux organisés et mieux représentés ? Gageons que, suivant les mêmes objectifs de lisibilité et de démocratie qui imposeraient le toilettage de notre carte de l'intercommunalité, nos institutions aient beaucoup à y gagner.

### ***Bibliographie sélective***

Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.

B. Barbier, *Rapport sur la coopération intercommunale*, Ministère de l'Intérieur-DGCL, Paris, 1987.

J. Caillousse (dir.), *Intercommunalités, invariances et mutations du modèle communal français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1994.

<sup>30</sup> Perrin B., *La coopération intercommunale*, Paris, Berger-Levrault, 1994, p. 139.

<sup>31</sup> « TPU : un véritable engouement ! » in *La lettre de l'intercommunalité*, Mars 2000 ; « Taxe professionnelle unique (TPU) : ça décolle ! » in *Intercommunalités*, n°32, février 2000.

<sup>32</sup> Cité par *Intercommunalités*, n°31, janvier 2000.

<sup>33</sup> Cité par *Intercommunalités*, n°32, février 2000.

<sup>34</sup> Voir sa contribution à l'ouvrage de Daniel Gaxie (Gaxie, 1997).

F. Dupuy, J. C. Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983.

D. Gaxie, *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

O. Guichard, *Vivre ensemble*, Commission de Développement des Responsabilités Locales, Paris, La Documentation Française, 1976.

P. Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

P. Le Galès, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, 45 (1), 1995, pp. 57-95.

R. Le Saout (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997.

A. Mabileau, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991.

Y. Mény, "L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique ?", *Pouvoirs locaux*, (4), 1990.

C. Pierret, *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République*, Assemblée Nationale, Paris, 1991.

P. Robert-Diard, "Le lobby des élus locaux" in *Pouvoirs*, (79), 1996, pp. 97-105.

J.-P. Sueur, *Demain la ville - Tome I*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation Française, Paris, 1998.